भारतातील शेतीविकास यंत्रणेचे यशापयश

'द बेस्ट ऑफ बोथ वर्ड्स' आणि 'मॉडर्नायझिंग पेझंट सोसायटीज' या आपल्या आधीच्या पुस्तकांतील प्रतिपादनाला पूरक* म्हणून गी हंटर यांनी हे पुस्तक लिहिले आहे. शेतीविकास घडवून आणण्याची यंत्रणा व कार्यक्रम या क्षेत्रात आपले मुख्य प्रतिपादन लागू कसे होते ते स्पष्ट करून, ते स्वीकारल्यास या क्षेत्रात विकास कोणत्या टप्प्यांनी व यंत्रणेमार्फत - कोणत्या टप्प्यावर कोणत्या यंत्रणेमार्फत कोणत्या कार्यक्रमांद्वारे - साधावा याबाबत कोणते मार्गदर्शन लाभते त्याचे दिग्दर्शन केले आहे**.**

** शेतकीप्रधान पारंपरिक समाजाचे आधुनिकीकरण करीत असताना ज्या समाजात परिवर्तन घडवून आणावयाचे तो समाज कोणत्या अवस्थेत लेसन्स फ्रॉम इंडिया आहे, त्याच्या व्यक्तिमत्त्वाची वैशिष्ट्ये कोणती, त्याच्या गरजा काय, इत्यादी गोष्टींचा विचार करून फक्त अनुरूप अशी नवी उत्पादनतंत्रे, सामाजिक-राजकीय-आर्थिक संस्था, आर्थिक विकासाची उद्दिष्टे व कार्यक्रम यांची चोखंदळपणे निवड करून ती तेवढी ' आयात करावीत असे त्यांचे पहिल्या दोन पुस्तकांतील मुख्य प्रतिपादन होते.*

शेतीउत्पादनात वाढ करण्यासाठी व शेतीचे आधुनिकीकरण करण्यासाठी भारत सरकार स्वातंत्र्योत्तर काळात सतत प्रयत्न करीत आहे. त्या उद्देशाने काही एक यंत्रणा सर्व देशभर उभी केली गेली आहे व काही कार्यक्रम निवडले आहेत. यंत्रणेचे तीन घटक आहेत. शासन, सहकारी यंत्रणा व पंचायत राज्य संस्था प्रारंभीच्या काळात जिराईत व बागाईत, दोन्ही प्रकारच्या शेतीत चांगले बियाणे, सुधारित अवजारे, पाण्याचा वापर, इत्यादी उपायांनी सर्वांगीण सुधारणा घडवून आणणे असे कार्यक्रमाचे स्वरूप होते. अलीकडच्या काळात बागायती शेतीच्या क्षेत्रात नव्या जातीची संकरित उच्च उत्पादनक्षम बियाणी वापरून खतांच्या सहाय्याने सघन शेतीद्वारा पिके घेण्यावर भर दिला जात आहे.

शेती प्रत्यक्षात जेथे होते त्या खेडेगावाच्या पातळीवरून पाहिल्यास चित्र कसे दिसते? शेतीचे उत्पादन वाढविण्यासाठी काय करावे, कोणती अवजारे वापरावीत, कोणते बेणे वापरावे, खत कोणते किती द्यावे, पाणी किती व किती वेळा द्यावे, औषधी फवारे केव्हा व कोणच्या औषधांचे वापरावेत, इ. बाबतीत त्याला ग्रामसेवक, शेतकी विस्तार अधिकारी आणि इतर विस्तार अधिकारी यांच्याकडून सल्ला मिळतो. यातली काही उत्पादनसाधनेही त्याला त्यांच्याकरवी मिळतात. काही उत्पादनसाधनांच्या बाबतीत त्याला सहकारी सोसायटी वा गोदाम वा बँक यांच्याकडे जावे लागते. त्यासाठी त्याला ग्रामसेवकाची वा शेतकी अधिकाऱ्याची शिफारस लागते. त्याला कर्ज पुरवठा करणारी मुख्य यंत्रणा सहकारी सोसायटी, भूविकास बँक ही आहे. कॅनॉलचे पाणी तो घेत असला तर पाटबंधारे खात्याच्या कर्मचाऱ्याचा त्याचा संबंध येतो. अखेरीस, या सर्व शासकीय व सहकारी यंत्रणांच्याकडे त्याला आता उत्तरोत्तर वाढत्या प्रमाणात पंचायत वा पंचायत समितीमार्फत जावे लागते, म्हणजेच लोकप्रतिनिधी व राजकारण यांच्या माध्यमातून जावे लागते.

शेतीउत्पादनात वाढ घडवून आणण्यासाठी सरकारने जी यंत्रणा उभी केली तिच्या मागचे गृहीत दुहेरी होते : (१) केवळ आपल्या स्वतःच्या प्रयत्नाने शेतीचे उत्पादन वाढविण्याची कुवत भारतातील सर्वसामान्य शेतकऱ्याच्या ठिकाणी नाही; त्याच्यापाशी ज्ञान नाही, साधने नाहीत, दृष्टी नाही. (२) त्याच्या शेतीचा कायापालट करण्यासाठी आवश्यक त्या

गोष्टींचा - कर्जपुरवठा, साधनांचा पुरवठा, तांत्रिक सल्ला, इ. - पुरवठा करण्याची खासगी क्षेत्रात सोय नाही आणि कुवत नाही, आणि कर्ज पुरवठ्याच्या बाबतीत जी सोय आहे ती त्याचे हरप्रकारे शोषण करणारी आहे. हे दुहेरी गृहीत बरोबरच होते.

म्हणून सर्व अंगांनी त्याला मदत करण्याची, त्याचे बोट धरून त्याला विकासाच्या मार्गाने नेण्याची जबाबदारी आपली आहे असे स्वातंत्र्यानंतर सरकारने मानले. हा निर्णयही अर्थातच योग्य होता. (पालकाची भूमिका वठविण्याच्या ब्रिटिश एकाधिकारवादी परंपरेशी या भूमिकेची जवळीक ध्यानात घ्यावी. हा मुद्दा हंटर यांच्या नजरेतून सुटला आहे.) एक देशव्यापी, महत्त्वाकांक्षी कार्यक्रम सरकारने हाती घेतला.

सामाजिक जीवन व समाजरचना सेंद्रिय व परस्परावलंबी स्वरूपाची असते आणि म्हणून समाजाचे उत्थान घडवून आणावयाचे असेल तर एकाच वेळी शिक्षण, समाजसेवा, उद्योग-व्यवसाय, शेती, आरोग्य, वाहतूक, इत्यादी विविध अंगांशी निगडित कार्यक्रम हाती घेतले पाहिजेत, या साऱ्या प्रयत्नात लोकांनाही गुंतविले पाहिजे, त्यांच्या शक्तीचे संवर्धन केले पाहिजे, त्यांच्यातील अभिक्रमशीलता वाढविली पाहिजे, असे नेतृत्वाने ठरविले व या भूमिकेतून सरकारने समाजविकास प्रकल्प व राष्ट्रीय विस्तार योजनांचा कार्यक्रम हाती घेतला. त्यासाठी स्थूलमानाने, तालुका पातळीवर विकास अधिकाऱ्याच्या हाताखाली विविध अंगे सांभाळणाऱ्या विस्तार अधिकाऱ्यांचा एक संघ निर्माण केला व गावातून ग्रामसेवकांची एजन्सी निर्माण केली.

पण सुमारे पहिल्या आठदहा वर्षांनंतर समाजविकास प्रकल्पांविषयीचा उत्साह ओसरू लागला. शेतीच्या उत्पादनात वाढ करण्याची निकड वाढत होती. परंतु त्या दिशेने अपेक्षित असे फळ समाज विकास योजनांतून मिळत नाही अशी भावना झाल्याने हळूहळू समाजविकास योजनांमधील इतर बाबींवरील भर कमी होऊन शेतीच्या उत्पादनात वाढ करण्याच्या प्रयत्नांवर लक्ष केंद्रित करण्यात आले. समाजविकास योजनांमागची सर्वांगीण प्रयत्नांच्या आवश्यकतेची भूमिका सुटण्याचे आणखीही एक कारण आहे असे प्रस्तुत समीक्षकाचे मत आहे. साऱ्या समाजाला बरोबर घेऊन गेले पाहिजे; उच्चनीच, गरीब-श्रीमंत हे भेद नष्ट करून एका समताधिष्ठित समाजाच्या उभारणीसाठी सर्वांनी एकत्र येऊन प्रयत्न करावयाचा आहे, ही दृष्टी ज्यांच्या ठिकाणी नव्हती व जे वर्गीय स्वार्थापलीकडे फारसे पाहू इच्छित नव्हते अशा राजकारणी मंडळींच्या हाती १९५७ ते १९६५ या दरम्यान राज्यपातळीवर सर्वत्र सत्ता आली. समाजविकास योजनांमागच्या तात्त्विक भूमिकेशी त्यांची सहानुभूती नसल्याने त्यांनी सरळ सरळ उत्पन्नात भर घालणाऱ्या व ज्या थरातून ते आले होते त्या थरांना (ग्रामीण सदर्भात बड्या शेतकऱ्यांना) फायदा देणाऱ्या योजनांवर भर देण्यास सुरुवात केली. शेतीच्या उत्पादनवाढीचा निरुंद भूमिकेतूनच केवळ विचार करणाऱ्या तज्ज्ञांचाही त्यांना पाठिंबा मिळाला. त्यातून हंटर वर्णन करतात ती परिस्थिती निर्माण झाली आहे. ती परिस्थिती ते या शब्दात वर्णन करतात. "आज सगळ्या कार्यक्रमाचा उत्पादनावर कमालीचा भर आहे. मात्र बागायती क्षेत्रातील 'प्रगत' (म्हणजे प्रामुख्याने मोठ्या, अधिक शिकलेल्या, आणि जास्त वजनदार) शेतकऱ्यांच्या एका मर्यादित गटातच प्रयत्न सीमित झाला आहे.”

परिणाम काय आहेत? आणि ही यंत्रणा कितपत समाधानकारक काम करते? असे दोन प्रश्न उपस्थित होतात.

परिणाम काय याचा विचार करीत असताना एक ठळक आकडा लक्षात घेण्याजोगा, तो असा : १९५१ साली अन्नधान्याचे उत्पादन ५५ दशलक्ष टन होते ते १९६८ साली ९८ दशलक्ष टन झाले. कोणत्याही कसोटीवर मोजले तरी हे घसघशीत यश आहे. आणि अपयशाबद्दल नावे ठेवायची तर त्याच प्रमाणात समाजविकास व विस्तार योजना यंत्रणांना यशाचे श्रेयही द्यायला हवे. हंटर लिहितात, "साध्या दृष्टीला जे दिसते ते पुरेसे बोलके आहे : शेतकऱ्यांनी लक्षणीय असे यश संपादन केल्याची उदाहरणे काही भागांत उमटून दिसतात आणि शेतकरी आणि विस्तार यंत्रणा दोघांच्याही उमेदीत प्रचंड नवे उन्मेष आढळून येत आहेत." पण, वर म्हटल्याप्रमाणे, मोठया व बागाईत शेती असलेल्या शेतकऱ्यांच्या वर्गाच्या मर्यादितलीच प्रामुख्याने ही यशाची कहाणी आहे. तरी, दुसऱ्या एका ठिकाणी हंटर म्हणतात त्याप्रमाणे, स्वातंत्र्यपूर्व काळातली परिस्थिती काय होती ते आठवून विचार केला तर देशभर घडून आलेला एक फरक तर निश्चित आहे : शेतकऱ्यांच्या दृष्टीची, आशाआकांक्षांची क्षितिजे खूप रुंदावली आहेत. आणि त्यांच्या मनाला नव्याचा हा स्पर्श घडविण्यात या यंत्रणांचे कार्य मोठे आहे.

या पार्श्वभूमीवर, या यंत्रणांचे काम कितपत समाधानकारक आहे, या प्रश्नाचा विचार करायला हवा. प्रारंभीच हंटर यांनी आपल्या पुस्तकात सुरुवातीस म्हटल्याप्रमाणे, उच्च व आदर्श मानदंडांनी कार्यक्षमता व यशापयश मोजणे गैर होईल. उदाहरणार्थ, भारताच्या आजच्या सामाजिक-आर्थिक अवस्थेत शासन यंत्रणेत निःपक्षपातीपणा, सचोटी, उरक, संयोजन इत्यादी गुणांचा आढळ काही प्रमाणातच होणार हे गृहीत धरूनच मोजमाप केले पाहिजे.* विकासयंत्रणेच्या कार्यक्षमतेचे मोजमाप करताना तिचे जे यश आहे ते तिच्या पदरात टाकले पाहिजे. हंटर यांच्या अनुभवावरून (आणि ज्याचा पडताळा आपणासही येत आहे) असे म्हणता येते की, विकासयंत्रणेच्या तिन्ही घटकांची अंतर्गत अकार्यक्षमता काय असेल ती असो, बड्या बागाईतदार शेतकऱ्यांच्या वर्गापुरते तरी हे घटक पुरेशा कार्यक्षमतेने काम करतात; किंवा असे म्हणू की, हा वर्ग या घटकांचा वापर आपल्या शेतीपुरता करून घेऊ लागला आहे.

** It is easy to suppose that, having made a correct diagnosis of the farmer's situation and attitudes, it is simply a matter of choosing the correct administrative tool. But this neglects the fact that society itself has not a total armoury of tools to choose from. In some stages of a developing society, to call for a large, efficient, honest, and well-coordinated bureaucracy is to ask for the moon.*

जे अपयश आहे ते देशभर विखुरलेल्या लहान लहान शेतकऱ्यांच्या, विशेषतः जिराईत शेती करणाऱ्या शेतकऱ्यांच्या बाबतीतल्या त्यांच्या कर्तव्यपालनात ते खूप कमी पडले आहेत या स्वरूपाचे आहे. आणि समाज विकास प्रकल्प व राष्ट्रीय विस्तार योजना यांनी या करोडो शेतकऱ्यांचे उत्थान घडवून आणण्याचा वसा घेतला होता, त्यांचे पालकत्व करण्याचा दावा केला होता हे विसरता कामा नये. जे आपल्याकडे मदत ओढून घेऊ शकतात त्यांच्या बाबतीतले यश जितके लक्षणीय तितकेच या दुर्बलांच्या बाबतीतले अपयश ढळढळीत आहे.

असे का व्हावे? या दुर्बल, लहान, गावोगाव विखुरलेल्या शेतकऱ्यांना कार्यक्षमतेने सहाय्य करण्यासाठी ज्या प्रकारची यंत्रणा उभी करावयास हवी होती ती न केल्याचा हा परिणाम आहे काय? आपल्या पुस्तकात हंटर यांनी उपस्थित केलेला हा मध्यवर्ती प्रश्न आहे. या प्रश्नाच्या उत्तरादाखल त्यांनी जे विवेचन केले आहे ते काळजीपूर्वक समजावून व तपासून घेण्यासारखे आहे.

ग्रामसेवक - विस्तार अधिकारी व विकास अधिकारी - जिल्हा यंत्रणा, पंचायत राज्य संस्था, आणि सहकारी यंत्रणा असे शेती विकास यंत्रणेचे तीन घटक. या प्रत्येक घटकांसंबंधी त्यांनी सामान्यतः पुढील प्रकारचे प्रश्न विचारले आहेत. आज ही यंत्रणा समाधानकारक काम करीत आहे का? समाजाच्या आजच्या अवस्थेला ही यंत्रणा उभी करणे उपकारक आहे की हानिकारक?

ग्रामसेवक - विस्तार अधिकारी व विकास अधिकारी - जिल्हा यंत्रणा या घटकाबद्दल त्यांनी चार दोष विशेषकरून नोंदवले आहेत. पहिला, लक्ष्यांचा हव्यास आणि त्यांचे दडपण, दुसरा, अंतर्गत संयोजनाचा अभाव, तिसरा, चुकीची भूमिका (अॅप्रोच); आणि, चौथा, शेतकऱ्याच्या पातळीवर उतरून विचार करण्याची असमर्थता. पहिला, तिसरा व चौथा हे तिन्ही दोष एकाच ठिकाणाहून उगम पावतात: पालकाची एकाधिकारवादी भूमिका. ही वारशाने ब्रिटिशांपासून चालत आलेली आहे. शासनाची भूमिका सर्वज्ञाची असली आणि नोकरशाहीचे खास दोष त्यात मिसळले - वरिष्ठांचे बॉसिंग आणि नियम, योग्य रीती यांचा बडेजाव - की वरील तीन प्रकारचे दोष निर्माण होतात. सत्तेची आपापली क्षेत्रे सुरक्षित राखणे, वेगवेगळया खात्यांमध्ये आपले खाते जास्त वरचढ बनविणे या, सत्तेच्या तत्त्वावर आधारलेल्या श्रेणीप्रधान नोकरशाही यंत्रणेच्या वैशिष्ट्यात दुसऱ्या दोषाचे मूळ आहे.

या बाबतीत, ब्रिटिश परंपरेचे कायम राहिलेले वर्चस्व हा मुद्दा हंटर यांच्या नजरेतून सुटल्याचे मागेच म्हटले आहे त्याचे महत्त्व येथे स्पष्ट होईल. अव्वल इंग्रजीच्या काळात, राज्याची घडी बसत असताना, कलेक्टरची जागा मोक्याची व खरी सत्तेची होती. त्याला खूप स्वातंत्र्य होते. पण राज्य स्थिर झाले तशी सचिवालयाची, त्यातही केंद्रीय सचिवालयाची सत्ता सर्वंकष बनली. माँटेग्यू-चेम्सफर्ड सुधारणांच्या (१९१९) वरून जी उलटसुलट चर्चा झाली त्यात सत्तेचे प्रांतिक पातळीवर विकेंद्रीकरण करणाऱ्या या सुधारणा केंद्रीय सचिवा लयाची ही जीवघेणी नोकरशाही मगरमिठी सोडविण्यासाठी आवश्यक आहेत, अशी ब्रिटिश मुत्सद्यांपैकी काहींची भूमिका होती हे लक्षात घेण्यासारखे आहे.* या मगरमिठीतून आपली अद्यापही सुटका झालेली नाही.

** मॉडर्न एशियन स्टडीज् (खंड ३, भाग १, जानेवारी १९६९). या नियतकालिकातील रिचर्ड डॅन्झिंग यांचा 'द मेनी-लेअर्ड केक : अ केस स्टडी इन द रिफॉर्म ऑफ द इंडियन एम्पायर' हा लेख पहावा.*

स्वातंत्र्योत्तर काळात एका नव्या वळणाची, जुनी परंपरा जाणीवपूर्वक मोडणारी नोकरशाही यंत्रणा उभी करण्याचा प्रयत्न केला गेला नाही ही आपली शोकांतिका आहे. हंटर यांनी हा महत्त्वाचा मुद्दाच उपस्थित केलेला नाही. विकास यंत्रणेच्या संदर्भात कलेक्टर - महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी.ई.ओ.) - हा जिल्ह्यात

सर्वाधिकारी आहे ही गोष्ट संयोजनाच्या दृष्टीने उपकारक आहे असे ते म्हणतात. पण हा अधिकारी आज बहुश: वाहकाचे, निष्क्रीय वाहकाचे काम करतो, वरून आलेले आदेश खालपर्यंत पोचवतो. किंबहुना, हा सर्वाधिकारी असूनही शासनयंत्रणेत संयोजन निर्माण करण्यात तो अयशस्वी ठरला आहे याचेही कारण, त्याचे सर्वाधिकारित्व नाममात्र आहे. हंटर यांच्या नजरेतून ही गोष्टही सुटली आहे.

येथील ऐतिहासिक संदर्भ - पार्श्वभूमी व दीर्घकालीन परंपरा - लक्षात न घेतल्याने, विकास यंत्रणेतील शासकीय घटक या बाबतीत स्वतःहून सुधारणे जवळपास अशक्य आहे हेही त्यांच्या लक्षात आलेले नाही. आपला रथ जमिनीपासून चार अंगुळे वर चालतो, आपण नर श्रेष्ठ ('हेवन बॉर्न') आहोत ही भावना आय.सी.एस./आय.ए.एस. या सेवांच्या हाडीमांसी खिळलेली आहे. त्यातच, काही अपवाद सोडता, आय.ए.एस. मध्ये जाणाऱ्या बहुसंख्य व्यक्ती 'करिअरिस्ट' तरी असतात किंवा 'सेवाभावी' असल्या तर, या सेवांमधील अधिकाऱ्याला मिळणारी सत्ता वापरून सेवा करण्याची कल्पना बाळगणाऱ्या असतात. भारतातील शासनयंत्रणेचे हे वळण राजकीय दडपणातूनच बदलेल.

आणि म्हणून, आजच्या अवस्थेत पंचायत राज्य संस्थांची निर्मिती ही काहीशी अवेळी झालेली निर्मिती आहे हा हंटर यांचा निवाडाही योग्य नाही. आज अशी लोकनियुक्त यंत्रणा समाजातील बड्यांच्या हाती जाईल हे खरे. तशी ती गेल्याचे आपण पाहातच आहोत. पण ही एक तात्कालिक अवस्था आहे, या अवस्थेतून जाणे समाजास अपरिहार्य होते, हे आपण विसरतो व हंटरही विसरले आहेत. पालकाच्या भूमिकेतील व कार्यक्षम 'शासनयंत्रणा पददलितांचेच हित पाहील’ असे गृहीत धरण्यात त्यांची मोठी चूक झाली आहे. पददलितांचे हित साधण्यासाठी तत्पर व खंबीर असलेल्या राजकीय नेतृत्वाचा अंकुश असेल तरच तसे घडून येईल. एरवी अशी यंत्रणा, स्वाभाविकपणे, समाजाच्या वरच्या थरांतूनच भरती होत असल्याने, या वरच्या थरांच्या हितसंबंधांनाच स्वाभाविकपणे जपणार.

पंचायत राज्य संस्थांची निर्मिती केल्याने एक महत्त्वाची गोष्ट घडून आली आहे. लोकशाही राजकारणाच्या 'खुल्या प्रवेशा'च्या आटोक्यात राज्यकारभाराचे हे क्षेत्र आले आहे. राजकारणाचा विशेषच असा की, एकदा राजकारणाचा मार्ग निवडल्यानंतर प्रवेश सर्वांना खुलाच ठेवावा लागतो. जन्मतःच माणसांमध्ये श्रेष्ठ-कनिष्ठ असा भेद असतो, कनिष्ठांनी श्रेष्ठांच्या आज्ञेत रहावयाचे असते ही श्रद्धा दृढ असणाऱ्या समाजात खुल्या प्रवेशाचे मोल, त्याचे मोल करता येणार नाही इतक्या मोलाचे आहे. राजकारणाच्या प्रवेशद्वारातून आज, दरवाजा उघडल्या उघडल्या, बलवान, हुशार माणसे प्रथम घुसली आहेत यात नवल नाही. त्यांना आज त्याची खुषी आहे, त्याचा उन्मादही चढलेला आहे. त्या कैफात ते हे विसरले आहेत की त्यांची सद्दी औटघटकेची आहे. व जेव्हा आजचे दलित या दारातून घुसण्यासाठी सज्ज होतील तेव्हा त्यांना हे दार बंद करता यावयाचे नाही. तेव्हा, पंचायत राज्य संस्थांची निर्मिती मुळीच अवेळी झालेली नाही.

खरे तर, पंचायत राज्य संस्था आज जशा काम करीत आहेत जवळून पाहण्याचा ज्यांना योग आलेला आहे त्यांना खरी सत्ता वरिष्ठ शासनाच्या हातीच अद्याप असल्याचे लक्षात येते. ‘खिरापत’ वाटण्याचेच अधिकार काही प्रमाणात लोकनियुक्त प्रतिनिधींच्या हाती आहेत. तेव्हा, लोकनियुक्त मंडळांना खरे अधिकार देऊन त्यांच्यावर जबाबदारी

टाकली गेलेली नाही हा खरा आजच्या विकास यंत्रणेतील या घटकाबाबतचा उणेपणा आहे. वरून सर्व काही ठरून येते ही गोष्ट हंटर यांनी आवर्जून सांगितली आहे, पण त्याचा प्रत्यक्ष जिल्हा व तालुका पातळीवरच्या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कारभारावर काय परिणाम होतो याचे नेमके विश्लेषण ते करू शकलेले नाहीत. कारण अखेरीस ते कोणाबरोबर तरी हिंडले (आणि ते सर्व सरकारी अधिकारी होते), प्रश्नोत्तरे आणि जुजबी निरीक्षण या पलीकडे जाण्याइतकी सवड त्यांना नव्हती, आणि एखाद्या परिस्थितीत स्वतःस पूर्णपणे मुरवून घेतल्यानंतर जी जाण येते ती त्यांना येणे कठीण होते. पंचायत राज्य संस्थांना विकासाच्या क्षेत्रात पूर्ण अधिकार दिले पाहिजेत असे प्रस्तुत समीक्षकाचे मत आहे. त्यांचा काही काळ गैरवापर होईल हे नक्की. पण गैरवापराचे धनी लोकनियुक्त प्रतिनिधी आहेत हे स्वच्छ दिसेल आणि मग, कालांतराने का होईना, लोकक्षोभ अशा लोकप्रतिनिधींचा बळी घेतल्याशिवाय राहणार नाही. आजची व्यवस्था सर्व घटकांना बेजबाबदार वर्तन करण्यास प्रोत्साहन देणारी आहे, कारण अपयशाबद्दल जो तो सोयीस्करपणे दुसऱ्याकडे बोट दाखवू शकतो.

सहकारी यंत्रणा हा तिसरा घटक. आजची सहकारी चळवळ ही सरकारी एजन्सी आहे, आणि तिचा कब्जा बड्या शेतकऱ्यांनी घेतलेला आहे, ही परिचित टीका इंटर करतात. येथेही, अल्प व्याजाने कर्जवाटप करणारी यंत्रणा आजही खेड्यापाड्यातून हवीय हे स्पष्ट आहे. ती पूर्णपणे सरकारी यंत्रणा असण्यापेक्षा सदोष सहकारी यंत्रणा असणे इष्ट आहे. बदल काय करायला हवा? हंटर या मुद्यावर गप्प आहेत ही एक आश्चर्याची गोष्ट आहे. ज्यांना सरकारी सहाय्याची, सवलतींची, अल्प व्याजाने मिळणाऱ्या कर्जाची गरज नाही असा एक शेतकऱ्यांचा वर्ग निर्माण झालेला आहे. या वर्गाला सरकारी पैशाचा जो टेकू सहकारी यंत्रणेमार्फत मिळतो तो काढून घेतला तर सहकाराचे विशेष प्रेम नसलेली ही मंडळी सहकारी संस्थांतून बाहेर पडतील. मग सहकारी यंत्रणेकरवी अधिक नाडलेल्या समाजाला सहाय्य देण्याच्या दृष्टीने लक्ष केंद्रित करता येईल. पण, हे घडून यावे अशी इच्छा आहे, प्रयत्न आहे, पण ते घडून येण्यात अडचणी आहेत अशी स्थिती नाही. तशी इच्छा वा प्रयत्नच नाही, कारण आजची व्यवस्था आजच्या सत्ताधारी वर्गास सोयीची आहे. इथे खरी गोम आहे.

राजकारण मध्ये आणल्याशिवायच विकासयंत्रणेचे दोष दूर होऊ शकतात, चांगल्या 'मॅनेजमेंट कन्सल्टंट'चा सल्ला घेऊन मूठभर वरिष्ठांना या गोष्टी बदलता येण्यासारख्या आहेत, असे काहीसे गृहीत प्रमेय या पुस्तकात अध्याहृत आहे. हा भ्रम आहे, आणि हंटर यांच्यासारख्या जीवनाची सर्व अंगे परस्परांशी निगडित व परस्परावलंबी असतात हे आवर्जून सांगणाऱ्या लेखकाच्या विवेचनाचे हे अध्याहृत प्रमेय असावे ही आश्चर्याची गोष्ट आहे.

यंत्रणेत कार्यपद्धतीत, कार्यक्रमात जे लहानमोठे बदल हंटर यांनी सुचवले आहेत ते कोणत्याही समंजस व शहाण्या माणसाला सुचण्यासारखे व पटण्यासारखे आहेत. त्याचे सूत्र त्यांनी असे सांगितले आहे. 'लक्ष्ये ठरविताना मर्यादा राखणे; संयोजनाची यंत्रणा घडविताना सर्वसामान्य प्रशासन खात्याचे वर्चस्व प्रस्थापित करण्याऐवजी विविध क्षेत्रातील तंत्रज्ञांचा सहकारी संघ असे त्याचे स्वरूप राहील अशी दक्षता घेणे, अधिकाराचे जास्तीत जास्त स्थानिक पातळीवर विकेंद्रीकरण करणे; शेतकऱ्यावर ठराविक साच्याचा कार्यक्रम न लादता, त्याला त्याच्या परिस्थितीशी संवाद राखून

निवड करता येईल अशा पद्धतीने कार्यक्रमातल्या बाबी त्याच्यापुढे ठेवल्या जाणे; आणि वास्तव परिस्थितीला अनुरूप अशी धोरणे देखील योग्यवेळी व योग्य क्रमाने अंगिकारणे,' या सूत्राशी कोणाचा मतभेद होऊ नये.

या पातळीवर हंटर एक अत्यंत मार्मिक मुद्दा उपस्थित करतात आणि तो त्यांच्या या पातळीवरील सर्व सूचनांच्या गाभ्याशी आहे. शेतीविकासाच्या यंत्रणेला नेहमीच एका मोठ्या प्रदेशाचा, वरच्या पातळीचा विचार करून काही ना काही लक्ष्ये ठरविणे क्रमप्राप्त आहे. पण तळाशी एकेका शेतकऱ्याच्या शेतावर जे बदल तो शेतकरी करील त्यातूनच अंतिमतः ही लक्ष्ये, झाली तर, पूर्ण होणार. पण, या शेतकऱ्याच्या ठिकाणी स्वतःस आपण कल्पिले तर, त्याचे उद्दिष्ट अमूक एका पिकाचे उत्पादन इतके वाढविणे, खतांचा जास्त वापर करणे, या प्रकारचे असू शकत नाही, असत नाही हे स्पष्ट होते. आपल्या जवळची साधनसामग्री, आपली आर्थिक मर्यादा, आपल्यावरील जबाबदाऱ्या या सर्व गोष्टी लक्षात घेऊन आपली उपजीविका हस्तगत करणे हा त्याचा उद्देश असतो. उपजीविकेची एरव्ही शाश्वती आहे, आता थोडा प्रयोग करून पाहू, अशी भूमिका घेता येण्याच्या परिस्थितीत बहुधा तो नसतो.* हे ध्यानात ठेवून, व त्याच्या परिस्थितीची त्यालाच अधिक नेमकी जाणीव असणार हे ओळखून, 'तू अमूक अमूक कर, किंवा हे तुला केलंच पाहिजे' असे सांगण्यापेक्षा, 'या या गोष्टी करून पाहण्यासारख्या आहेत, त्यातल्या तुला कोणत्या करता येण्यासारख्या आहेत ते पहा' अशा भूमिकेतून त्याच्याकडे जाता आले पाहिजे. ही माहिती पुरविल्यानंतर मग, शेतीत आवश्यक ती पायाभूत गुंतवणूक - बांधबंदिस्ती, भू-संरक्षण, पाटबंधारे, धरणे, इ. - करणे आणि शेतकरी जे जे सहाय्य मागेल ते त्याला वेळीच व खात्रीच्या गुणवत्तेचे पुरविणे हे सरकारचे मुख्य कार्य राहते.

** The package philosophy, when closely tied to highyielding varieties, can also lead to a tacit assumption that the farmer's job is to grow certain crops on certain acreages. But it is not : it is to manage a farm, a whole entity (even if fragmented), from which he and his family must live. He must live every year, even while he is changing his methods. In practice it is a very slow business. Several years will elapse in successive changes of crop and acreage in order to bring this small bit of land up to its best performance, and in each year the farmer's income has to be maintained. To walk in and tell him to grow x acres of coffee, because a coffee target has been set, neglects the complicated totality of his task of managing his farm and financial and labour resources.*

याचा अर्थ असा की, शेवटी, ज्या शेतकऱ्यांचे परिवर्तन घडवून शेतीचे उत्पादन वाढविण्यासाठी शेतीविकास यंत्रणेचा प्रपंच आहे त्या यंत्रणेने मुळात शेतकऱ्यांविषयी आदर भावना बाळगली पाहिजे; त्याच्या पाठीवर तो जे ओझे वागवितो आहे- आणि तो ते वागवितो आहे म्हणूनच आपणा सर्वांना पोटाला मिळते आहे - त्याबद्दल कृतज्ञभाव असायला पाहिजे.